

Außenpolitik statt Verbraucherschutz

Monika Polzin

2019-11-19T08:36:14

Am 12. November hat der EuGH in der Besetzung als Große Kammer (also mit 15 Richtern einschließlich des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Gerichtshofs nach Art. 27 Abs. 1 seiner Verfahrensordnung) [entschieden](#), dass Lebensmittel, die aus einem von Israel besetzten Gebiet (Golanhöhen und Westjordanland) stammen, besonders gekennzeichnet werden müssen. Die Herkunftsbezeichnung muss auch darüber informieren, ob das jeweilige Lebensmittel aus einer israelischen Siedlung kommt. Nach dem Urteil lautet die korrekte und verpflichtende Herkunftskennzeichnung für einen Wein, der aus dem Westjordanland stammt und in einer israelischen Siedlung hergestellt wird: „Westjordanland (israelische Siedlung)“. Der EuGH sendet mit diesem Urteil nicht nur ein politisch fragwürdiges Signal, sondern er überschreitet auch seine Kompetenzen. Der Bundestag und die Bundesregierung dürfen an der Umsetzung des Urteils daher nicht mitwirken.

Hintergrund des Urteils war eine Vorlage des französischen Staatsrats (*Conseil d'Etat*) im Rahmen zweier Rechtsstreitigkeiten zwischen der *Organisation juive européenne* und dem Weingut Vignoble Psagot einerseits und dem französischen Ministerium für Wirtschaft und Finanzen andererseits. Die Kläger des Ausgangsverfahrens hatten geltend gemacht, dass ein französischer [Ministerialerlass](#), der die identische Kennzeichnungspflicht vorsieht, wie der EuGH sie nun im Urteil vom 12. November 2019 festgelegt hat, nicht mit der [Verordnung 1169/2011 \(EU\) betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel](#) vereinbar sei. Daher hatte der französische Staatsrat dem EuGH insbesondere die Frage vorgelegt, ob die Verordnung 1169/2011 für ein Produkt aus einem vom Staat Israel seit 1967 besetzten Gebiets die Angabe dieses Gebiets sowie gegebenenfalls eine Angabe zur Klarstellung, dass dieses Produkt aus einer israelischen Siedlung stammt, vorsehe (Rn. 20 [des Urteils](#)).

1. Der rechtliche Rahmen

Die Verordnung 1169/2011 bildet die Grundlage für die Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus in Bezug auf Informationen über Lebensmittel (Art. 1 Abs. 1). Art. 3 Abs. 1 bestimmt, dass die Bereitstellung von Informationen dem umfassenden Schutz der Gesundheit und weiterer Interessen der Verbraucher dient. Der Endverbraucher soll eine Grundlage für eine fundierte Wahl und die sichere Verwendung von Lebensmitteln unter besonderer Berücksichtigung gesundheitlicher, wirtschaftlicher, umweltbezogener, sozialer und ethischer Gesichtspunkten haben.

Art. 9 Abs. 1 regelt die verpflichtenden Angaben für Lebensmittel, zu denen u.a. auch das Ursprungsland oder der Herkunftsort gehören, wenn Art. 26 der Verordnung dies vorsieht. Art. 26 Abs. 2, Buchstabe a) der Verordnung bestimmt, dass diese Angabe verpflichtend ist:

„Falls ohne die Angabe eine Irreführung der Verbraucher über das tatsächliche Ursprungsland oder den tatsächlichen Herkunftsort des Lebensmittels möglich wäre, insbesondere wenn die dem Lebensmittel beigefügten Informationen oder das Etikett insgesamt sonst den Eindruck erwecken würden, das Lebensmittel komme aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort.“

In einer [Mitteilung zu Auslegungsfragen über die Ursprungsbezeichnung von Waren aus den von Israel seit Juni 1967 besetzten Gebieten](#) beschreibt die Kommission, welche Ursprungsangaben aus ihrer Sicht notwendig sind, damit der Verbraucher nicht irregeführt wird, und legt fest, dass Produkte aus den Golanhöhen und dem Westjordanland (einschließlich Ostjerusalem) mit der jeweiligen Ortsbezeichnung und einem Klammerzusatz „israelische Siedlung“ oder einem gleichwertigen Ausdruck gekennzeichnet werden müssen.

2. Die Begründung des EuGH

Der EuGH folgt in seinem Urteil – wie auch schon zuvor [Generalanwalt Gerard Hogan](#) – den Auslegungsvorschlägen der Kommission. Er begründet die verpflichtende Kennzeichnungspflicht aufgrund von Art. 9 Abs. 1 Buchst. i in Verbindung mit Art. 26 Abs. 2 a) der Verordnung 1169/2011 dabei wie folgt:

Lebensmittel aus dem Westjordanland und den Golanhöhen dürften aufgrund der völkerrechtlichen Rechtslage nicht als israelische Lebensmittel bezeichnet werden. Nach den Regeln des humanitären Völkerrechts komme dem Westjordanland und den Golanhöhen ein besonderer völkerrechtlicher Status zu, der sich von dem des Staates Israel unterscheidet. Israel übe als Besatzungsmacht lediglich eine beschränkte Hoheitsgewalt aus. Unter Verweis auf das Mauer-Gutachten des IGH vom 9. Juli 2004 („[Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory](#)“, Rn. 118 und 149) stellt der EuGH fest, dass das Westjordanland ein Gebiet sei, dessen Bevölkerung, dem palästinensischen Volk, das Recht auf Selbstbestimmung zustehe. Ferner seien die Golanhöhen Teil der Arabischen Republik Syriens.

Weiterhin bestehe gleichzeitig eine Kennzeichnungspflicht, dass diese Produkte nicht aus Israel kommen, denn ohne diese Kennzeichnung könne der Verbraucher fälschlich annehmen, dass Israel in diesen Gebieten normal staatliche Souveränität ausübe. Daher müsse das Ursprungsgebiet angegeben werden.

Außerdem sei der Zusatz erforderlich, dass das jeweilige Lebensmittel aus einer israelischen Siedlung kommt. Denn sonst könne der Verbraucher fälschlich annehmen, dass ein Lebensmittel aus dem Westjordanland von einem palästinischen oder im Fall der Golanhöhen von einem syrischen Lebensmittelunternehmen stamme. Auch diese Verpflichtung begründet der EuGH im Kern mit der völkerrechtlichen Rechtslage. Er führt in [Rn. 48](#) aus:

„Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Siedlungen, die in bestimmten vom Staat Israel besetzten Gebieten errichtet wurden, dadurch

gekennzeichnet sind, dass sich darin eine Umsiedlungspolitik manifestiert, die dieser Staat, wie vom Internationalen Gerichtshof in Bezug auf die besetzten palästinensischen Gebiete in seinem Gutachten vom 9. Juli 2004 [Rn. 120] (...), festgestellt, außerhalb seines Hoheitsgebiets unter Verstoß gegen die in Art. 49 Abs. 6 des am 12. August 1949 in Genf unterzeichneten Abkommens über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten (...) kodifizierten Regeln des allgemeinen humanitären Völkerrechts umsetzt. Diese Siedlungspolitik wurde außerdem wiederholt vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, wie vom Generalanwalt in den Nrn. 53 und 54 seiner Schlussanträge ausgeführt, und von der Europäischen Union selbst verurteilt.“

Dieser Umstand sei hier relevant, da die Union gem. Art. 3 Abs. 5 EUV einen Beitrag zur Wahrung des Völkerrechts leiste. Zudem sei – wie auch bereits der Generalanwalt festgestellt habe – zu berücksichtigen, dass Verbraucher diesen Völkerrechtsverstoß bei ihren Kaufentscheidungen möglicherweise berücksichtigen wollen. Dies gelte umso mehr, da es sich bei einigen dieser Regeln nach dem Gutachten des IGH um grundlegende Regeln des Völkerrechts handele.

Auch würde die Kennzeichnungspflicht durch das Ziel der Verordnung, ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten, bestätigt. Der Verbraucher müsse sich umfassend informieren können, und zwar nicht nur über gesundheitliche Aspekte. Gem. Art. 3 Abs. 1 der VO und den Erwägungsgründen 3 und 4 gehörten hierzu u.a. ethische Kriterien, die auch die Regeln des humanitären Völkerrechts einschließen können. Weiterhin sei der Katalog des Art. 3 Abs. 1 der Verordnung nicht abschließend. Daher könne auch allgemein die Wahrung des Völkerrechts ein weiteres Kriterium im Sinne des Art. 3 Abs. 1 der Verordnung darstellen.

3. Doppelstandard und Einseitigkeit

Das Urteil hat ein großes Medienecho und teilweise auch scharfe Kritik ausgelöst (siehe etwa [hier](#) und [hier](#)), da es Israel als einziges Land heraushebt und stigmatisiert.

Der Antisemitismus-Beauftragte des Bundestages Felix Klein sagte daher treffend in der Bild-Zeitung: „[Das Urteil ist ein klassischer Fall für doppelten Standard. Israel wird anders behandelt als andere Nationen.](#)“

Die Diskriminierung Israels zeigt sich darin, dass allein für Israel besondere Kennzeichnungspflichten bestehen. Für andere Länder, die ebenfalls Lebensmittel aus völkerrechtlich umstrittenen Gebieten in die Europäische Union importieren und/oder andere Völkerrechtsverstöße begehen, bestehen hingegen, soweit ersichtlich, keine besonderen Kennzeichnungspflichten. So gibt es beispielsweise weder eine besondere Kennzeichnungspflicht für Produkte aus der Westsahara noch aus Tibet.

Weiterhin bedient das Urteil eine einseitige und falsche Sichtweise des Nahost-Konflikts. Das Urteil liest sich so, als gebe es im Rahmen des Konflikts nur eine Partei (Israel), die schwerwiegende Verletzungen des Völkerrechts begehe. In den

Schlussanträgen des Generalanwalts Gerard Hogan vom 13. Juni 2019 war die einseitige Darstellung gar noch offensichtlicher. Er stellte einen Zusammenhang mit dem Narrativ der BDS Bewegung her, [deren Argumentationsformen und Methodik der Bundestag als antisemitisch eingestuft](#). Bei diesem Narrativ handelt es sich um die Behauptung, dass Israel ein „Apartheidstaat“ sei. So heißt es in Rn. 51:

„(...). So wie viele europäische Verbraucher in der Zeit der Apartheid vor 1994 den Kauf südafrikanischer Waren ablehnten, können heutige Verbraucher aus ähnlichen Gründen gegen den Kauf von Waren aus einem bestimmten Land sein, weil es z.B. keine Demokratie ist oder weil es eine bestimmte politische oder soziale Politik verfolgt, die der betreffende Verbraucher ablehnt oder sogar verabscheut. Im Kontext der israelischen Politik für die besetzten Gebiete und Siedlungen gibt es möglicherweise Verbraucher, die den Kauf von Erzeugnissen aus den Gebieten gerade ablehnen, weil die Besetzung und die Siedlungen eine klare Verletzung des Völkerrechts darstellen. (...)“.

Das Urteil selbst verwendet diese Formulierung zwar nicht, verweist aber explizit auf diese Ausführungen des Generalanwalts in den Schlussanträgen (siehe Rn. 55 [des Urteils](#)).

4. Der rechtliche Skandal: Urteil ist ein ultra vires-Akt

Das rechtliche Problem des Urteils liegt darin, dass der EuGH mit seiner Auslegung der Verordnung 1169/2011 seine Kompetenzen zur Wahrung des Rechts in Art. 19 Abs. 1, UA 1, S. 2 EUV überschreitet. Indem der EuGH eine besondere Kennzeichnungspflicht für israelische Produkte in Art. 9 Abs. 1 lit i) in Verbindung mit Art. 26 Abs. 2 lit a) der Verordnung 1169/2011 hineinliest, wird ihr ein Inhalt beigemessen, der mit ihrer Rechtsgrundlage (Art. 114 Abs. 1 AEUV) nicht mehr vereinbar ist.

Dies folgt daraus, dass der wahre Sinn und Zweck der Kennzeichnungspflicht darin besteht, Israel für seine Völkerrechtsverstöße zu sanktionieren. Es geht hier um Außenpolitik und nicht (bzw. allenfalls nachrangig) um den Verbraucherschutz im Rahmen des Binnenmarktes. Denn das Kernargument für die besondere Kennzeichnungspflicht für Produkte aus israelischen Siedlungen ist, dass die Siedlungen völkerrechtswidrig sind. In diesem Zusammenhang betont der EuGH ausdrücklich die Verpflichtung der EU aus Art. 3 Abs. 5 EUV, für die Wahrung des Völkerrechts zu sorgen. Die Kennzeichnungspflicht dient allein dazu, dem Verbraucher zu ermöglichen, die Völkerrechtswidrigkeit der Siedlungen bei seinem Kauf zu berücksichtigen und so den privaten Boykott dieser Waren zu fördern. Es wird damit eine neuartige Sanktionsform für völkerrechtswidriges Handeln kreiert. Diese besteht darin, die Bürger gezielt auf einen Völkerrechtsverstoß hinzuweisen, damit diese ihn bei ihrer Kaufentscheidung berücksichtigen und durch einen Boykott ahnden können.

Die Kennzeichnungspflicht als Sanktion für völkerrechtswidriges Handeln zu qualifizieren entspricht auch der einseitigen Festsetzung gegenüber Israel. Nur das völkerrechtswidrige Handeln Israels wird hervorgehoben. Weitergehende allgemeine Maßnahmen im Rahmen der Verordnung, auch in anderen Konstellationen den Bürger über völkerrechtswidriges Verhalten zu informieren, existieren (soweit ersichtlich) nicht. Auch dies zeigt, dass es in Wahrheit darum geht, eine Wirtschaftssanktion gegenüber Israel zu verhängen.

Da somit die Kennzeichnungspflicht in Wahrheit eine Sanktion gegenüber Israel wegen Völkerrechtsverletzungen darstellt, handelt es sich bei der Kennzeichnungspflicht nicht mehr um eine Maßnahme zur Rechtsangleichung im Binnenmarkt. Sie ist damit nicht mehr von der Verordnung und ihrer Rechtsgrundlage des Art. 114 Abs.1 AEUV gedeckt.

Sanktionen für völkerrechtswidrige Verhaltensweisen können die Mitgliedsstaaten nur im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Kapitel 2 des EUV) erlassen. Hierzu ist zunächst ein Beschluss des Rates gem. Art. 29 oder 28 EUV erforderlich. Sieht ein solcher Beschluss die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einen oder mehreren Drittländern vor, können Finanzsanktionen nach Art. 215 AEUV erlassen werden. Solche Sanktionen hat die EU beispielsweise gegenüber Russland wegen der Annexion der Krim erlassen und [verbietet u.a. den Import von Produkten aus der Krim](#). Die besondere Kennzeichnungspflicht unterscheidet sich von diesem ausdrücklichen Importverbot lediglich in der Intensität, aber nicht in der Zielrichtung. In beiden Fällen geht es darum, gegenüber einem Drittstaat restriktive Maßnahmen zu verhängen, um auf ein völkerrechtswidriges Verhalten zu reagieren.

Hinzu kommt, dass die vom EuGH kreierte neuartige Sanktionsform und die damit verbundene teilweise Verlagerung der Durchsetzung des Völkerrechts auf Private mehr als bedenklich erscheint. Es wird ein gefährlicher Graubereich zwischen individueller und staatlicher Rechtsdurchsetzung geschaffen. Befürworter von Boykottmaßnahmen könnten sich bestärkt und legitimiert fühlen, andere Bürger zum Boykott zu drängen oder Käufer von Produkten aus israelischen Siedlungen zu maßregeln oder sozial zu ächten.

5. Die Rechtsprechung des BVerfG

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt, dass die Bundesregierung und der Bundestag am Zustandekommen und an der Umsetzung von Sekundärrecht, das die Grenzen des Integrationsprogramms überschreitet und dessen Erlass deshalb einen *ultra-vires*-Akt darstellt, nicht mitwirken dürfen (siehe, [BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2019](#), Rn. 144). Sie sind bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitung darüber hinaus verpflichtet, aktiv darauf hinzuwirken, dass die Grenzen des Integrationsprogramms befolgt und beachtet werden (BVerfG, [aaO](#), Rn. 145). Zudem kann bei einer solchen Kompetenzüberschreitung eine Verletzung des Anspruchs aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG auf Wahrnehmung der

Integrationsverantwortung und der daraus folgenden Schutzpflicht durch Bundestag und Bundesrat vorliegen (BVerfG, [aaO](#), Rn. 150).

Ein offensichtlich und strukturell bedeutsamer Kompetenzverstoß liegt im Kern vor, wenn eine Auslegung der Verträge nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich ist und die Kompetenzüberschreitung geeignet ist, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu unterlaufen, weil eigentlich eine Vertragsänderung nach Art. 48 EUV oder die Inanspruchnahme einer Evolutivklausel und damit ein Tätigwerden des Gesetzgebers notwendig wäre (siehe zuletzt mit zahlreichen Nachweisen BVerfG, [aaO](#), Rn. 151-53). Vorliegend kann man argumentieren, dass die Auslegung der Verordnung in der Tat willkürlich erscheint, da der EuGH eine Verordnung zum Verbraucherschutz in ein völkerrechtliches Sanktionsinstrument umdeutet und darüber hinaus eine neuartige und problematische Sanktionsform für Völkerrechtsverletzungen kreiert. Er erweitert damit gleichzeitig den Inhalt der Rechtsgrundlage der Verordnung (Art. 114 Abs. 1 AEUV) in einer nicht mehr vertretbaren Weise. Es ist nicht fernliegend, das EuGH-Urteil als offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzverstoß zu verstehen.

6. Entschiedenenes Handeln ist notwendig

Es ist daher zu hoffen, dass der Bundestag und die Bundesregierung entsprechend ihrer Integrationsverantwortung handeln werden. Entschiedenenes Handeln ist auch deshalb notwendig, da das Urteil eine Aura ausstrahlt, die mit der verfassungsrechtlichen Grundidee eines „Nie Wieder“ unvereinbar ist. Man kommt nicht umhin, hier an die Parole der Nationalsozialisten „Kauft nicht bei Juden“ zu denken.

Wenn dies nicht erfolgen sollte, erscheint es wichtig und sinnvoll, das Urteil vor dem Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen und auch Verfahren vor anderen Verfassungsgerichten in Europa anzudenken, die ebenfalls eine *ultra-vires*-Kontrolle ermöglichen. Auch die Kläger des Ausgangsverfahrens könnten im weiteren Fortgang ihres Verfahrens versuchen, diese *ultra-vires*-Argumentation im Rahmen der Rechtsprechung des *Conseil constitutionnel* zur Verfassungsidentität geltend zu machen.

